

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL

Jéssica Assaf Bastos e Silva

**Governança Global: Como os indicadores internacionais
influenciam na construção das políticas públicas
nacionais**

Brasília, 2014

Jéssica Assaf Bastos e Silva

**Governança Global: Como os indicadores internacionais
influenciam na construção das políticas públicas
nacionais**

Monografia apresentada ao Instituto
de Ciência Política para conclusão
do curso de graduação em Ciência
Política pela Universidade de
Brasília.

Orientador: Pablo Holmes Chaves

Brasília, 2014

Jéssica Assaf Bastos e Silva

**Governança Global: Como os indicadores internacionais
influenciam na construção das políticas públicas
nacionais**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política para conclusão do curso de graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília e avaliada pela seguinte banca avaliadora:

Professor Pablo Holmes Chaves

(Universidade de Brasília)

Professor Denilson Bandeira Coelho

(Universidade de Brasília)

Brasília, 2014

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, a quem sou muito fiel, e sem quem essa conquista não teria sido possível. Agradeço aos meus pais, Helena Assaf Bastos e Mario Jorge Pires da Silva, e minha irmã, Júlia Assaf Bastos e Silva, por sempre me incentivarem a estudar e a me tornar a cada dia uma pessoa mais desenvolvida. Sem o apoio deles não teria chegado até aqui.

Agradeço à minha madrinha, Claudia Assaf Bastos Rebello, por todo apoio, suporte e aulas que ela me deu durante toda a minha vida acadêmica, da mesma forma, agradeço às minhas primas Danielle, Giselle, Fabiane e Tatiane por me acompanharem, me aconselharem e me escutarem sempre que foi preciso. Sem vocês o meu caminho teria sido muito mais triste.

Agradeço ao grupo N.A.T.A.L, com quem dividi toda a minha jornada de UnB e onde eu também me desafiei a coordenar no mesmo ano em que entrego este trabalho. Tenho certeza que estar à frente desse grupo, que me faz tão bem, me deu forças para chegar ao fim da caminhada.

Agradeço aos meus amigos da UnB, Ângela, Emanuella, Flávia, Jéssica, Lucas Abreu, Lucas Macedo e Renato, que entraram nessa jornada comigo e fizeram meus dias de UnB serem mais leves e divertidos. Sem vocês não teria tantas histórias para contar.

Agradeço ainda aos meus amigos do Ensino Médio, Rafaela, Nathália, Gabriela, Lorena e Juliana que enfrentaram comigo diversos desafios ao longo desses sete anos e mesmo com todas as dificuldades não desistiram da nossa amizade. Agradeço ainda ao meu querido amigo Eduardo Barretto, que compartilhou comigo o desenvolvimento total desse trabalho e que me acompanha nos melhores e piores momentos da minha vida.

Agradeço a Strategos, Empresa Junior de Consultoria Política, que me ensinou a desenvolver o meu potencial ao máximo, me ensinou a dar sempre o melhor de mim. Ao MEJ, movimento empresa Junior, que de uma forma geral colabora para a formação de profissionais cada vez mais capacitados, por

oferecer uma vivência empresarial verdadeira aos estudantes universitários. Dedicar quase dezoito meses da minha experiência universitária a esse movimento me fez viver de forma diferenciada a universidade.

Agradeço a todos os meus professores, os que acreditaram e os que duvidaram de mim ao longo dessa jornada. Professores como o Wesley, o Moacir, a Valquíria, entre outros, que nunca esquecerei. Graças a eles consegui realizar o meu sonho de cursar uma universidade federal. Além disso, agradeço aos meus professores da faculdade, professores do Ipol e de fora dele que me fizeram aprender a aprender, que me fizeram correr atrás do meu conhecimento e que me ajudaram a construir a visão crítica que eu tenho hoje.

Finalmente, agradeço ao meu orientador Pablo Holmes Chaves, que com seu conhecimento e paciência me instruiu para a realização deste trabalho. Ele que aceitou comigo o desafio de produzir esse estudo. E, desta forma, possibilitou o cumprimento de mais uma etapa da minha vida.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo explicitar um fenômeno cada vez mais recorrente nas relações entre os Estados. Desconstruindo a ideia moderna de Estado Nacional, este trabalho evidencia a relação existente entre os indicadores internacionais e a construção de políticas públicas no âmbito nacional. Utilizando conceitos como governança global, indicadores de pobreza e extrema pobreza e bolsa família, o estudo revela que muitas vezes as nossas políticas públicas acabam sendo guiadas por conceitos definidos em âmbito internacional, que muitas vezes não levam em conta a nossa realidade.

Palavras-chaves: governança global; indicadores de pobreza e extrema pobreza; bolsa família.

Abstract: This work has the objective of give some attention to a phenomenon that is incrising in the internetional relations between the States. Unbuilding the modern Idea of National State, this work shows up the interection existent between the internatinal indicators and the criation of national public politics. Taking as a concept the Idea of international governance, poverty indicators and “bolsa família”, the study revels that many of our public politics ends up being guide by international defined concepts, that most of the time, these concepts do not take into consideration our reality.

Key words: international governance; poverty indicators; bolsa família.

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1: Conceitos iniciais: globalização, transnacionalização e governança global.....	11
1. Recuo Histórico	13
2. Governança Global	14
3. Os indicadores	18
3.1. Indicador de Pobreza e Extrema Pobreza	20
Capítulo 2: O Programa Bolsa Família: construção histórica, conceitos e condicionalidades	22
1. Os indicadores globais e as políticas públicas nacionais.....	22
2. Construção histórica do Estado do Bem-estar social.....	23
2.1. Como surgiu o Programa Bolsa Família?	25
3. O Programa Bolsa Família: conceitos	27
4. O Programa Bolsa Família: condicionalidades	28
Capítulo 3: A influência dos indicadores de pobreza e extrema pobreza na construção do Programa Bolsa Família	30
1. As políticas públicas nacionais e o orçamento público	30
1.1. O Programa Bolsa Família e o Plano Plurianual 2012 – 2015	31
2. Os indicadores globais e o Programa Bolsa Família (Conceitos e condicionalidades)	33
2.1. Os indicadores globais de pobreza e extrema pobreza e os conceitos utilizados pela Lei do Programa Bolsa Família.....	33
2.2. O Índice de Desenvolvimento Humano e as condicionalidades do Bolsa Família ..	35
Conclusão	37
Bibliografia	38

Introdução

O objetivo desse trabalho é explicitar uma relação existente entre os indicadores internacionais e a construção das políticas públicas nacionais. O interesse por esse tema veio de uma longa viagem, que se iniciou antes mesmo da minha entrada na Universidade de Brasília, no curso de Ciência Política.

Dentro do ambiente universitário, dúvidas surgiram e interesses nasceram. Depois que ingressei na universidade, minha ambição por entender as questões mais subjetivas da relação entre o homem e o poder foram dando espaço para as questões relativas às estruturas, principalmente aquelas em que vivemos.

Foi assim que cheguei ao meu primeiro tema de monografia, decidi, ainda no segundo semestre de curso, que queria falar sobre democracia, ainda não tinha definido qual aspecto dessa forma de organizar a sociedade eu iria explorar, mas aos poucos os meus estudos foram ganhando rumo. Então, foi em uma aula sobre Carl Schmitt que o estalo veio a minha cabeça e eu decidi falar sobre as relações existentes entre a técnica, o governo, a sociedade e a democracia.

Para escrever um trabalho de conclusão de curso eu precisava ser mais específica. Então, dentro desse campo de estudo resolvi falar sobre os indicadores, na verdade, não sobre os indicadores propriamente ditos, mas da relação que eles têm com a construção das nossas políticas públicas.

Nesse sentido, o problema de pesquisa se coloca em: “Como os indicadores globais de pobreza e extrema pobreza, desenvolvidos pelo Banco Mundial, influenciam na construção do desenho institucional do Programa Bolsa Família, bem como, influenciam em sua análise posterior”? A relevância desse tema para os estudos da Ciência de Política de uma forma geral tem relação com a figura do Estado Nacional Moderno que está sendo desconstruída.

Contextualizar o surgimento do Estado-Nação Moderno, para que seja possível o entendimento da dissolução dele na contemporaneidade, faz-se necessário para observarmos um aspecto importante da construção do pensamento político. Esse aspecto é como o contexto histórico influencia na criação de conceitos e de estruturas sociais, dessa forma a noção de Estado Moderno foi fundamental para a evolução da política enquanto campo de estudo e enquanto estrutura social.

O contexto em que os pensadores políticos modernos estavam inseridos é bem distinto do contexto atual. Após um longo período de Idade Média, quase dez séculos, com a sociedade estruturada em um sistema feudal observa-se, a partir do século XIV, uma mudança gradual das relações sociais em geral. Aos poucos a Igreja vai perdendo o poder de dominação sobre o Estado e sobre a produção cultural e política e vai abrindo espaços para novas formas de se pensar a sociedade. (Neto & Tasinafo, 2007)

O marco político do pensamento moderno acontece com o teórico italiano Nicolau Maquiavel. Vivendo em um contexto de agitação política na Itália que a época era dividida entre dezenas de principados e sofria com as invasões das tropas francesas e espanholas (Neto & Tasinafo, 2007), Maquiavel, voltando muitas vezes às formas clássicas, gregas e romanas, de fazer política, sugere no início da Idade Moderna a criação de um Estado que fosse centralizado e que fosse capaz de deter invasões externas.

É nesse contexto, de reorganização política, econômica, social e cultural, que surge o Estado-Nação como conceito. É importante entender que esses autores estavam preocupados com a consolidação do Estado e com a legitimidade das decisões tomadas por ele. Por isso, tanto valor foi dado à soberania do Estado Moderno. Ter um Estado soberano, significava então, ter um Estado em que suas decisões internas não pudessem ser questionadas por pessoas externas àquele território. Ou seja, quem não fosse diretamente influenciado pela decisão tomada pelo governo, não era considerado apto a opinar.

Passado esse momento histórico e tendo sido consolidados a figura e o conceito do Estado Nação, outras estruturas político-sociais surgiram na Idade

Contemporânea. As figuras das organizações internacionais e as relações para além das fronteiras ficaram cada vez mais frequentes, estão tomando o espaço de conceitos fundamentais para a construção da ideia de Estado Nação, principalmente, o conceito de soberania.

A desconstrução do conceito de soberania, proposto principalmente por Laure Djelic Marie e Anderson Kerstin Sahlin, no livro “Transnational Governance – Institutional Dynamics of Regulation”, as novas formas de regulamentação internacionais e por fim a construção dos indicadores como meio de avaliação e comparação de cenários políticos distintos foram estudados no primeiro capítulo desse trabalho. Para que fosse possível chegar a alguma conclusão sobre a influência dos indicadores de pobreza e extrema pobreza na construção do Programa Bolsa família, foi necessário estudar um pouco sobre o fenômeno da Governança Global e o papel que os indicadores, de uma forma geral, exercem nesse novo conceito político. Esse foi o objetivo do primeiro capítulo.

Em seguida, viu-se a necessidade de se estudar um pouco mais a fundo sobre o Programa Bolsa Família especificamente. Para isso, houve a análise de documentos disponíveis, bem como, coleta de informações, principalmente, no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com isso, viu-se também a construção histórica do programa bem como os seus arranjos institucionais, que são fornecidos pela Lei 10.836/2004.

Por fim, em um terceiro capítulo, os dois estudos foram comparados. Então, em posse das definições dos indicadores de pobreza e extrema pobreza e conhecendo os arranjos institucionais que sustentam o Bolsa Família foi possível observar algumas convergências. Dessa forma, o terceiro capítulo desse trabalho visa a observar compatibilidades e convergências entre as definições dadas pelos indicadores e as definições usadas pela Lei para garantir a boa execução do programa. Observando esses pontos de convergência é possível observar uma relação entre os indicadores e a construção da política pública em si.

Capítulo 1: Conceitos iniciais: globalização, transnacionalização e governança global

Desde a época das primeiras grandes embarcações, as fronteiras presentes no mundo vêm sofrendo modificações. Ao longo dos anos, as distâncias foram ficando menores, a circulação de pessoas e de produtos tornou-se mais fácil e a informação viaja em uma velocidade extraordinária. As Revoluções Industriais, Tecnológicas e do Conhecimento são as grandes responsáveis por essa aproximação do globo.

Ao longo dos anos, cada vez mais os países começaram a interagir econômica e culturalmente. Dentro de uma nação, hoje em dia, é difícil falar sobre uma cultura genuína, que não tenha sofrido alguma influência externa. Existe hoje uma mistura de culturas que vai se adaptando conforme os povos. A esse fenômeno dá-se o nome de globalização.

Com o aumento da complexidade das relações sociais e entre as nações, segundo Laure Djelic Marie e Anderson Kerstin Sahlin, no livro “Transnational Governance – Institutional Dynamics of Regulation”, o termo globalização ficou ultrapassado para descrever as relações existentes para além das fronteiras.

“The label ‘globalization’ is often used to refer to the rapid expansion of operations and interconnections across and beyond national boundaries. We find this label unsatisfactory”
(Marie & Kerstin, 2006, p. 3)

Com isso, para suprir as lacunas que o termo globalização não conseguiu preencher, esses autores trabalham com o conceito de “transnacionalização”. Segundo eles, esse termo mostra quão turvas e confusas são as fronteiras mundiais de uma forma que o jargão “globalização” não consegue fazer.

“The label ‘transnational’ suggests entanglement and blurred boundaries to a degree that the term ‘global’ could not.” (Marie & Kerstin, 2006, p. 4)

Com as fronteiras cada vez mais fluidas, foi necessário então criar formas de regulamentar as relações entre os Estados. Os organismos internacionais surgiram para poder resolver os conflitos de cunho internacional. Organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC); Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização das Nações Unidas (ONU); dentre outras organizações de cunho internacional, surgiram com o intuito de regulamentar a forma como os Estados deveriam se relacionar.

Alguns questionamentos podem surgir a partir dessa nova ordem mundial, bem como, alguns conceitos podem perder um pouco do seu sentido ao se pensar em um mundo regido pela transnacionalização das relações estatais. Por exemplo, como se pensa a soberania nacional nesse novo cenário internacional? Será que realmente continua tendo sentido falar em decisões estatais soberanas?

Além das questões relacionadas com o papel da soberania nacional na nova ordem mundial, pós-revolução tecnológica, outra dúvida que surge é sobre as relações entre os Estados e suas respectivas sociedades civis. Podemos falar, levando em consideração o cenário mundial atual, em decisões de implementação de políticas públicas tomadas apenas pelas experiências dos nossos gestores? Ou seria mais prudente falar que os nossos gestores tomam decisões levando em consideração índices internacionalmente estabelecidos? No fim, a dúvida seria qual é o papel dos índices internacionais na formulação e implementação de políticas públicas, no caso brasileiro?

Para responder a essa pergunta é preciso entender um conceito que surge justamente nesse novo cenário internacional, qual seja: a governança global.

É difícil pensar Governança Global, termo que ganhou destaque recentemente no âmbito da Ciência Política, sem que um pequeno recuo

histórico seja feito. Para entender como a nova ordem mundial se instalou, é preciso entender um pouco a história do mundo ocidental.

1. Recuo Histórico

A “globalização” é um jargão político que dominou o senso comum. Independentemente de considerar um aspecto positivo ou negativo, não é possível pensar em um mundo não globalizado. É de conhecimento geral que o mundo está cada vez mais conectado e que as culturas estão cada vez mais se misturando e as fronteiras entre os países estão cada vez mais fluídas. Entretanto, qual é data de início da construção de um mundo globalizado? Como surgiu a globalização? E qual será o futuro da globalização?

Historicamente falando, a globalização é um conceito fluido que não tem data de início. Nesse caso, considera-se que o mundo, desde o início, vem se tornando globalizado. Porém, esse fenômeno começou a ser mais fortemente notado a partir da construção do Capitalismo Mercantil. As primeiras grandes embarcações foram as primeiras responsáveis pela comunicação de países que nem mesmo teriam uma fronteira física.

A descoberta da Índia e das Américas foi o que impulsionou de vez o movimento de conexão global. Depois das grandes embarcações as fronteiras mundiais foram ficando mais fluídas e o homem passou a chegar em lugares inimagináveis do globo.

Outro grande marco da globalização foi o advento da internet, que permitiu a maior velocidade no acesso à informação. A internet como conhecemos hoje, foi idealizada nos anos 60 e implementada em 1969 por uma comunicação entre a Universidade da Califórnia e um centro de pesquisa em Stanford. Inicialmente a internet foi criada como meio alternativo de comunicação entre os militares, dessa forma, uma impossibilidade de acessar um computador não causaria a perda total da informação.

“Um grupo de programadores e engenheiros eletrônicos, contratados pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, desenvolveu um conceito de uma rede sem nenhum controle central, por onde as

mensagens passariam divididas em pequenas partes, que foram chamadas de 'pacote'. Assim as mensagens seriam transmitidas com rapidez, flexibilidade e tolerância a erros, em uma rede em que cada computador seria apenas um ponto (ou 'nó') que, se impossibilitado de operar, não interrompa o fluxo das informações.” (Monteiro, 2001)

Hoje, com a internet, é possível saber o que acontece ao redor do mundo em tempo praticamente real. Ficou mais fácil conhecer novos costumes, o comércio entre os países ficou muito mais fácil e o processo de globalização a partir desse momento deu um “boom”.

2. Governança Global

Pensar em governança global significa ir mais fundo nas relações transnacionais e, significa ainda, ir muito além do conceito de globalização. A ideia de governança global implica, necessariamente, na ideia de regulamentação. Segundo, Hauke Brunkhorst, não é mais uma discussão o fato do mundo ser ou não globalizado, isso é evidente, o que se discute no âmbito político e das relações internacionais é se esse excesso de globalização é um aspecto positivo ou negativo da contemporaneidade.

Brunkhorst comenta que, na verdade, não houve uma evolução do Estado Contratualista, tomando o pensamento hobbesiano como base, para os problemas jurídicos de ordem internacional secundária, de fato, o que aconteceu foi que junto com essa ideia de Estado-Nação moderno surgiu uma originalidade de uma ordem jurídica internacional ou cosmopolita. Porém, independentemente do ponto de vista histórico que se usa como ponto de partida, fato é, que no cenário global contemporâneo o Estado nacional vem perdendo espaço.

“Em ambos os extremos do espectro histórico, o paradigma do Estado Nacional (ou mesmo o mito do Estado nação homogêneo) está desmoronando, em sua origem no passado e em sua forma presente.” (Brunkhorst, 2011)

Para dar continuidade ao seu texto, Brunkhorst sente a necessidade de definir o cosmopolitismo e, para isso, ele descreveu seis pilares que

fundamentam o cosmopolitismo clássico. Esses pilares perpassaram os diferentes conceitos de cosmopolitismo que a época foram usados. São eles:

“1. Ideia de comunidade universal, que inclui a ideia de “lei universal”
2. Um conjunto de regras procedimentais; 3. Um tipo, talvez o primeiro, de direito subjetivo; 4. Leis básicas universais que conformam a instituição do juízo equânime e do tribunal imparcial; 5. Princípios, métodos e garantias universais, implicando, ademais, que sua aplicação não se restrinja a ritos judiciais, mas que também se estenda a procedimentos legislativos e administrativos; 6. Princípios universais que não se restrinjam ao direito oficial ou público, mas também sejam aplicáveis a “soluções conflituosas e informais de conflitos no seio de associações de qualquer natureza e também entre elas” (Brunkhorst, 2011), ou seja, que se aplique ao direito privado.

Para o autor, essas regras garantiam um mínimo de igualdade entre os indivíduos, ainda que a sociedade fosse profundamente desigual. (Brunkhorst, 2011) São os ideais de universalidade das pessoas, das leis, dos princípios, dos métodos, dentre outras instituições sociais relevantes que fazem do pensamento cosmopolita uma chave importante para o raciocínio da governança global.

O conceito de governança global transcende o de globalização e o de transnacionalização. Segundo Flávia Maria de Mattos Donadelli, as discussões sobre o impacto da globalização nas novas formas de poder político e econômico são amplamente discutidas pelos internacionalistas, porém, o assunto de que trata a governança global ainda não despertou essa discussão no cenário internacional. Governança Global se relaciona com ordenamento jurídico e regulamentação.

Para fins desse trabalho, vamos nos apropriar do mesmo conceito de regulamentação que Donadelli se apropria no texto dela. A autora usa o conceito de Walter Mattli e Ngaire Woods, qual seja:

“a organização e o controle de atividades políticas, econômicas e sociais por meio de criação, implementação, monitoramento e *enforcement* de regras” (Donadelli, 2011)

Dessa forma, a autora destaca que o poder jurídico e de regulamentação historicamente calcado na figura do Estado nacional pode ser a última fronteira para ser ultrapassada nos estudos sobre governança global. (Donadelli, 2011) Apesar de não estar fundamentada em um sistema jurídico único, como é possível em alguns Estados Nacionais, não podemos ignorar as regulamentações feitas em âmbito internacional dentro do ordenamento jurídico nacional. Os organismos internacionais têm uma grande influência na atividade jurídico-regulatória dos Estados. Dessa forma, “a produção de regras deixou de ser monopólio do estado e vem se transferindo não só para atores nacionais como também atores internacionais (Teubner, 1997; Cutler, 2002; Mattli & Woods, 2009,).” (Donadelli, 2011)

Alguns exemplos que autora usa de atores que ganharam peso nas últimas décadas são: “entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, grandes corporações transnacionais, associações setoriais ou parcerias entre esses diversos atores (Ruggie, 2004).” (Donadelli, 2011) Ainda segundo a mesma autora, pensar uma “ordem global” é uma questão basilar na área das relações internacionais, entretanto, a ordem global foi entendida, no início como a “coexistência e padrões de interações entre os Estados Soberanos”, nessa concepção clássica, ordem global e ordem internacional eram usadas como sinônimos. (Donadelli, 2011) No pensamento contemporâneo, falar em ordem global e em ordem internacional passou a ser falar em coisas distintas. Enquanto a ordem internacional remete ao pensamento internacionalista clássico, da interação e coexistência dos Estados Soberanos, a ordem global compreende uma série de outras organizações não soberanas, incluindo estruturas que não possuem a chamada “santíssima trindade” (Brunkhorst, 2011) do Estado Nacional, qual seja: território, governo soberano e povo. Na ordem internacional organizações mundiais, sociedade civil e formas diversas de interação entre as nações passaram a ser consideradas.

“Ao longo do século XX, entretanto, diversos foram os desafios a esse tipo de abordagem da *ordem global*. A evolução do que foi definido por diversos autores como *globalização*, levou à emergência de novos temas e a inserção de diversas novas fontes de poder e autoridade nesse contexto. Questões como direitos humanos, meio

ambiente ou direitos econômicos e sociais, passaram a desafiar definitivamente a imaculada soberania estatal e atores da sociedade civil e da iniciativa privada adquiriram voz e possibilidades de influência nessa, que deixa de ser apenas um ordem internacional para tornar-se, definitivamente, uma ordem global.” (Donadelli, 2011)

Segundo Donadelli, foi o internacionalista James N. Rosenau que iniciou o que seria um dos maiores debates das Relações Internacionais na realidade contemporânea, ao atribuir a atores diferentes do Estado autoridade e capacidade de ordenação das relações mundiais. Uma característica interessante de Rosenau é que ele confere essa possibilidade às organizações sociais mais simples, como a família, até as organizações sociais mais complexas, como os Organismos Internacionais. (Donadelli, 2011) Dessa forma, Donadelli destaca que Rosenau desenvolve assim o conceito de “governança” que acaba por se opor ao conceito de “governo”. No texto dela encontramos as palavras do autor:

“[...] governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder da polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas [...] Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange as instituições governamentais [...] (Rosenau, 2000) ” (Donadelli, 2011)

Então, diante do exposto conclui-se que governança global é a capacidade que atores não-estatais e não-soberanos adquiriram, com o avanço do conceito de Estado-nação moderno, de regulamentar algumas das relações entre as nações e entre os Estados e suas respectivas sociedades. Os mecanismos utilizados para esse fim são diversos, segundo James N. Rosenau, destacado no texto de Donadelli, são:

“[...] mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro de sua área de atuação

tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.” (Donadelli, 2011)

É importante evidenciar que o objetivo desse estudo não é definir se governança global é um aspecto positivo ou negativo, menos ainda, é definir se esse fenômeno é legítimo ou ilegítimo. O objetivo deste ensaio é destacar uma relação existente entre um dos mecanismos de governança global e a implementação de políticas públicas no Estado brasileiro. O mecanismo que foi utilizado nesse trabalho, para ressaltar o fenômeno da governança global, foi um dos índices internacionais, utilizados para definir as “metas globais”.

3. Os indicadores

Os indicadores socioeconômicos foram essenciais para dar ao governo acesso a informações importantes sobre aspectos sociais. Segundo Valdecir Soligro, a partir do momento em que o governo tem mais acesso a essas informações, a mensuração tanto da qualidade de vida como do desenvolvimento social adquiriu importância. Porém, Soligro destaca em seu texto, que medir fenômenos sociais é uma atividade complexa, que não poder ser feita sob uma única ótica. Dessa forma, para mensurar fenômenos sociais é preciso atentar-se à multiplicidade de aspectos que envolvem aquele fenômeno.

Valdecir Soligro também destaca que os indicadores são medidas que foram primeiramente utilizadas pelas ciências da natureza e pelas ciências mais exatas. A primeira ciência social aplicada a se apropriar dessa ferramenta exata foi a economia. O desenvolvimento de indicadores econômicos permite comparar situações econômicas distintas no tempo e no espaço e assim, definir metas e mensurar desenvolvimento.

Então, as outras ciências sociais também se apropriaram de indicadores para descrever, mensurar e analisar seus fenômenos. É importante ressaltar, e Soligro destaca em seu texto, que diferentemente dos indicadores das ciências exatas, os indicadores socioeconômicos são indicadores percentuais, uma vez que não é possível traçar uma linha reta entre causa e efeito nos fenômenos

sociais. Soligro se apropria dos conceitos de Trzesniak para evidenciar a distinção entre os indicadores sociais e os das ciências exatas.

“Essas ferramentas surgiram com as ciências naturais, a partir da construção de modelos específicos, apresentando resultado satisfatório devido ao seu caráter determinístico. Já no caso das ciências sociais, as relações se dão de forma estatística, pois não há ligação direta entre causa e efeito, em que o surgimento da causa apenas aumenta a possibilidade do efeito (Tzerniak, 1998)” (Soligro, 2012)

Enquanto os indicadores econômicos foram implementados pouco antes da Segunda Guerra Mundial e foram consolidados logo depois dela, os indicadores sociais, segundo Soligro, só foram sistematicamente implementados na década de 60, para acompanhar as transformações e auferir os impactos que as políticas públicas geraram na sociedade. Assim, a partir de uma sistematização dos resultados das políticas públicas, foi percebido que havia um descompasso entre o crescimento econômico e a melhoria das condições sociais da população. (Soligro, 2012)

Diante dessa nova situação, organizações internacionais perceberam que os indicadores puramente econômicos não eram suficientes para descrever a realidade social (Soligro, 2012), foi assim que a combinação deles formam os indicadores usados atualmente. Entram nesse novo conjunto de indicadores socioeconômicos o índice de desenvolvimento humano (IDH), o índice de gini, que retrata desigualdades sociais, o índice de pobreza e extrema pobreza, alguns índices de gênero, entre outros. Essas novas formas de mensurar fenômenos sociais combinadas às antigas, como o Produto Interno Bruto (PIB), descrevem de maneira mais eficaz o desenvolvimento social de cada país.

Depois de uma longa explicação sobre a formação e a utilização dos indicadores na construção de políticas públicas, Soligro destaca um conceito de Indicadores Sociais do Januzzi, que será apropriado para esse ensaio também.

Indicador Social “é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão acontecendo na mesma (Januzzi, 2004). ” (Soligro, 2012)

Como foi exposto anteriormente, muitos são os indicadores utilizados para descrever a realidade. Alguns desses são desenvolvidos pelos próprios países e outros são indicadores internacionais, que acabam por contribuir com o fenômeno da governança global. Dentro desses indicadores internacionais, o foco desse estudo será o Indicador de Pobreza e Extrema Pobreza desenvolvido pelo Banco Mundial para quantificar a porcentagem da população de determinado país que vive com menos de 2,5 dólares por dia (pobreza) ou 1,25 dólares por dia (extrema pobreza). (Mundial, 2014)

3.1. Indicador de Pobreza e Extrema Pobreza

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil foi de aproximadamente 4 trilhões de reais, em 2012, o que fez do Brasil a sétima economia do mundo, segundo dados do Banco Mundial. (Mundial, 2014) Porém, mesmo sendo economicamente forte, o Brasil não é considerado um país desenvolvido, fenômeno que ocorre pelo baixo desenvolvimento social do país. Nesse sentido, temos um país rico, porém muito desigual.

Alguns indicadores internacionais são usados para comparar o desenvolvimento social dos países. São indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini, os Indicadores de Pobreza e Extrema Pobreza, entre outros.

Como dito anteriormente, segundo o conceito de Januzzi, destacado por Soligro, o Indicador Social é a ferramenta que permite a operacionalização de conceitos abstratos. Pobreza é um conceito social abstrato, que depende da experiência de vida e subjetividade de cada indivíduo. Para conseguir realizar comparações e definir metas, com o objetivo de diminuir cada vez mais o problema da pobreza, o Banco Mundial

delimitou dois parâmetros para definir o que é pobreza e o que é extrema pobreza, antigamente chamada de miséria. Então, com esse parâmetro fica mais fácil de calcular, comparar e analisar a evolução da pobreza ao redor do globo.

Para o Banco Mundial, todo indivíduo que vive com 2,5 dólares por dia, ou menos, vive na linha da pobreza ou abaixo dela. Quando a gente pensa na metade desse valor, estaremos falando de seres-humanos que vivem na linha da extrema pobreza ou abaixo dela.

Existem, ao redor do globo, políticas públicas de diversas formas para reduzir o percentual de pessoas que vivem na ou abaixo da linha de pobreza. No caso brasileiro, um tipo de política pública utilizado com esse fim é a transferência de renda, que para fins desse trabalho será representada pelo programa Bolsa Família.

Capítulo 2: O Programa Bolsa Família: construção histórica, conceitos e condicionalidades

1. Os indicadores globais e as políticas públicas nacionais

O principal foco desse trabalho é observar a influência dos indicadores globais e a formulação de políticas públicas nacionais. Vimos que no contexto contemporâneo das relações internacionais surge um novo meio de regulamentar a forma como o “Estado Nacional” e sua respectiva sociedade civil interagem, baseado em uma ordem transnacional de regulamentação. A esse “novo” fenômeno da política internacional dá-se o nome de governança global.

Paulo de Martino Januzzi escreveu em seu artigo, “Indicadores Sociais na Formulação de Políticas Públicas”, os indicadores sociais começaram a ser recurso para embasar políticas públicas a partir do momento em que foi percebida a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento social. (Januzzi, 2012) Nesse mesmo artigo, Januzzi afirma que durante os anos 60 e 70 esperou-se muito dos indicadores sociais e em curto e médio prazos eles não foram “capazes” de solucionar os problemas do subdesenvolvimento social. Entretanto, passada a crise dos anos 70, ao longo da década de 1980, os indicadores voltaram a ter papel prioritário na formulação das políticas públicas e vieram agregados de novas formas de planejamento e construção dessas políticas.

“O otimismo exacerbado com as potencialidades do Planejamento Governamental acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 70. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do Planejamento Tecnocrático no período acabaram criando um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e portanto, com relação à finalidade e utilidade dos Sistemas de Indicadores Sociais. Este descrédito durou pouco, já que em meados da década de 80, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas – Planejamento Local, Planejamento Participativo- a pertinência instrumental dos Indicadores Sociais acabou sendo restabelecida.” (Januzzi, 2012)

Para entender esse processo de influência dos indicadores globais na formulação de políticas públicas nacionais foram escolhidos dois desses indicadores, o de pobreza e o de extrema pobreza, e uma política pública nacional, o Programa Bolsa Família. Com esse estudo de caso objetiva-se observar algumas relações existentes, por exemplo, a criação de conceitos, além de outras formas de influência. Por isso, esse capítulo se dedica a mostrar a construção histórica do Programa Bolsa Família, evidenciar os conceitos básicos para o funcionamento da lei e por fim, expor as condicionalidades do programa.

2. Construção histórica do Estado do Bem-estar social

A partir da primeira revolução capitalista, que instaurou o mercantilismo e começou a construir a noção de mercado, o fenômeno social pobreza tomou uma nova dimensão. Com a economia voltada, principalmente, para a produção de subsistência, dentro do sistema econômico feudal, ainda que existisse a diferenciação entre os detentores dos meios de produção e os detentores da força de trabalho, não havia muito espaço para essa discussão de riqueza e pobreza. Segundo Jomar Álace Santana, a concentração da população nas cidades e a diferença nas distribuições de bens e benefícios, provenientes do crescimento econômico, dentro da sociedade contribuiu para a construção de uma série de novos problemas e carências sociais. (Santana, 2007)

Esse mesmo autor discorre ao longo do seu texto que diversas alternativas foram criadas para solucionar esse problema antigo com essa nova forma. O Estado do Bem-Estar Social (Welfare State) foi uma dessas formas.

“Diversas formas de enfrentar esses problemas também surgiram, como o estado de bem-estar social (welfare state), baseado em valores de solidariedade e coesão social, que começou a desenvolver sistemas de proteção social que pudessem diminuir as desigualdades de modo a mitigar os problemas decorrentes da condição de pobreza” (Santana, 2007)

É nessa nova maneira de se relacionar com a sociedade civil, o Estado de Bem-Estar Social, que os indicadores de desenvolvimento social começam a ganhar relevância para a formulação de políticas públicas.

Alguns Estados, principalmente países escandinavos, foram muito bem sucedidos na implementação do Welfare State. No entanto, em países como o Brasil e a maior parte da América latina, segundo Santana, o Estado de bem-estar social não chegou a se organizar de forma eficiente, sendo assim, os programas não são capazes de atender toda a população que não consegue sozinha suprir as necessidades mais básicas como alimentação, segurança e abrigo.

No Brasil, a preocupação com a pobreza como um fenômeno social, segundo Santana, foi uma das pautas da redemocratização do país ao longo dos anos noventa. Segundo o mesmo autor, durante o período de desenvolvimento econômico do país, acreditou-se que o desenvolvimento social viria como consequência desse “milagre econômico”. De forma contemporânea à redemocratização do Brasil e à crescente preocupação do Estado brasileiro com o baixo desenvolvimento social do país, temos segundo Januzzi, a volta dos indicadores sociais como balizadores importantes da construção de políticas públicas. (Januzzi, 2012) Sendo assim essa discussão de pobreza como um problema social é recente no cenário político brasileiro.

Nesse contexto social de preocupação com a parcela mais pobre da população, segundo Santana, os programas de transferência de renda surgem como uma alternativa no combate à pobreza. Dentro do seu texto, Jomar Álace Santana ressalta que a pobreza é um fenômeno social com diversas expressões, nesse sentido, as medidas que visam combatê-la devem ser diversas e de curto, médio e longo prazo.

“A pobreza se apresente de diversas formas, combatê-la implica em executar ações com visão de curto, médio e longo prazo para que ela deixe de ser ligada à estrutura da sociedade e pare de se reproduzir a cada geração” (Santana, 2007)

Os programas de transferência de renda surgem como alternativa no combate a pobreza porque, segundo Santana, eles dão ao beneficiário a

liberdade de escolher com quais necessidades devem gastar o recurso recebido. Dessa forma, o governo coloca no cidadão a confiança na capacidade do indivíduo se tornar um agente econômico próprio.

2.1. Como surgiu o Programa Bolsa Família?

Segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa Bolsa Família é uma política pública, em forma de programa, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Podemos observar, portanto, que desde a sua formulação o Bolsa Família tem por objeto de atuação pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa Bolsa Família integra uma série de políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza no Brasil, chamado “Brasil sem miséria”. Nesse ponto, existe uma outra influência internacional, vinculada a Organização das Nações Unidas, que são os Oito Objetivos do Milênio, em que um deles é a erradicação da pobreza.

É importante ressaltar que como a pobreza é um problema social diversificado, os programas do governo que visam combatê-la também devem ser diversificados. Nesse sentido, o MDS afirma que o programa Bolsa Família atua em três frentes, quais sejam:

“O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos na área da educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade”
(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)

Todos esses programas visam acabar com o caráter geracional e estrutural da pobreza. É importante ressaltar que o Programa Bolsa Família consolidou uma forma de benefício não vinculada às flutuações do mercado de trabalho, flutuações essas que trazem um grande risco principalmente à parcela mais vulnerável do país.

“Ao se constituir o Programa Bolsa Família, não apenas se racionalizou o provimento de um mecanismo de transferência de renda na sociedade brasileira, como também se consolidou uma forma de benefício não vinculado aos riscos inerentes às flutuações do mercado de trabalho, uma forma de enfrentar o problema da pobreza para a parcela da população trabalhadora ou não ”. (Soares, Souza, Osório, & Silveira, 2010)

Historicamente falando, o programa Bolsa Família surgiu a partir da unificação de programas de transferência de renda de governos anteriores. Além disso, esse programa constitui a maior política de transferência de renda no Brasil hoje.

“O programa Bolsa Família constitui-se hoje na maior política de transferência condicional de renda existente no Brasil. Foi criado em 2004, com a finalidade de unificar a gestão e execução das ações de transferência de renda de outros programas pré-existent: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Fome Zero. Atualmente, o programa Bolsa Família destina cerca de 12 bilhões de reais ao atendimento de cerca de 11 milhões de família” (Tavares, Pazello, Fernandes, & Camelo, 2009)

“Parágrafo único: O programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo Federal, especialmente as do Programa Nacional da Renda Mínima vinculada a escola- Bolsa Escola, [...], do Programa Nacional de Acesso a alimentação, [...], do Programa Nacional da Renda Mínima vinculada a saúde – Bolsa Alimentação, [...], do Programa Auxílio Gás, [...], e do cadastramento único federal, [...]”. (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

3. O Programa Bolsa Família: conceitos

Para que o programa se desenvolvesse da melhor forma possível, a lei que cria o Programa Bolsa Família toma o cuidado de definir alguns conceitos como o que é considerado como família e, quem seria contemplado pelo programa devido às condições de vulnerabilidade, bem como, as condicionalidades para se permanecer beneficiário do programa. Essa é a parte do Programa que mais sofre influências dos indicadores de pobreza e extrema pobreza, uma vez que os gestores que desenvolveram a política pública se basearam nesses índices para definir, por exemplo, quem seria beneficiado. Para fins dessa lei, o governo federal ampliou o conceito de família e ainda delimitou conceitos como renda familiar.

“§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.” (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

As condições colocadas pela lei para a inclusão de indivíduos no programa é o elemento que vamos utilizar para realizar os nossos estudos. A principal questão em relação aos critérios de inclusão dos cidadãos no Programa Bolsa Família é a seguinte: quais são os critérios de inclusão no programa e com base em quais referências eles foram calculados? Nesse sentido, vamos falar mais adiante, ao longo do texto.

Entretanto, é importante saber quais são esses critérios e quem se inclui neles, para depois discutirmos as referências nas quais eles se sustentam. Então, segundo a Lei 10.836/2004, são consideradas em situação de pobreza as famílias em que a renda mensal per capita é inferior ou igual a cento e vinte

reais, e, são consideradas em situação de extrema pobreza as famílias em que a renda mensal per capita é inferior ou igual a sessenta reais.

“[...] § 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) [...]” (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

4. O Programa Bolsa Família: condicionalidades

Para que o beneficiário do programa continue a receber os benefícios provenientes da transferência de renda é necessário que eles cumpram com algumas condicionalidades. Apesar de não estarem diretamente relacionadas aos indicadores de pobreza e extrema pobreza, as condicionalidades necessárias para a permanência do beneficiário no programa sofrem influências de outros indicadores globais, como exemplo podemos citar o Índice de Desenvolvimento Humano. Essas condicionalidades estão dispostas no artigo terceiro da Lei 10.836/2004, lei essa em que fica criado o Programa Bolsa Família.

“Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

Por não se tratar de um programa de transferência de renda puro, o Programa Bolsa Família conta com essas condicionalidades dispostas em lei para que o benefício seja recebido. Dessa forma, é possível observar, que a

política pública tem por objetivo a desvinculação do beneficiário do programa, bem como, visa conter esse fenômeno que caracteriza a nossa sociedade, que é a pobreza geracional.

Posto isso, é possível verificar, segundo Modesto e Castro, que nos últimos anos o controle de condicionalidades no Brasil cresceu e se desenvolveu bastante, aumentando assim a eficiência do programa.

“A construção de procedimentos, normatização e definição clara de papéis permitiu o reforço da atuação intersetorial, possibilitando que o Bolsa Família registre hoje os maiores níveis de acompanhamento de condicionalidades na curta história das transferências condicionadas de renda no Brasil” (Soares, Souza, Osório, & Silveira, 2010)

Capítulo 3: A influência dos indicadores de pobreza e extrema pobreza na construção do Programa Bolsa Família

Partindo das exposições feitas, ao longo do ensaio, sobre governança global, indicadores, políticas públicas nacionais e bolsa família, esse capítulo visa a observar os fenômenos sociais com lentes sobrepostas. O objetivo desse capítulo é apontar onde estão os principais nós que existem entre o Programa Bolsa Família e os indicadores globais de pobreza e extrema pobreza. Além disso, vamos poder observar ainda outras influências importantes de indicadores globais distintos dos de pobreza e extrema pobreza, como a influência do Índice de Desenvolvimento Humano.

Como já foi exposto anteriormente, o objetivo do trabalho é verificar como os indicadores globais influenciam a construção de políticas públicas nacionais. Para observar algumas dessas relações foi feito um estudo de caso com os indicadores de pobreza e extrema pobreza e o Programa Bolsa Família. Dessa forma, observando um caso concreto, fica mais claro todos os conceitos abstratos ressaltados anteriormente.

Para que possamos fazer uma análise mais profunda das relações existente entre os indicadores globais e as políticas públicas nacionais, vamos entender como essas políticas públicas se organizam dentro do orçamento público. Entendendo um pouco como o Programa Bolsa Família, por exemplo, participa das metas e prioridades do Governo Federal, vamos conseguir observar que os indicadores globais influenciam a construção da política pública como um todo.

1. As políticas públicas nacionais e o orçamento público

As políticas públicas brasileiras, a partir da constituição de 1988, são executadas com base em um orçamento programa. Sendo assim, os programas de políticas públicas nacionais têm como guias três leis, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Dessas três leis que versam sobre o orçamento público é o Plano Plurianual a lei responsável por traçar as diretrizes e as prioridades do

governo vigente. Segundo o site do Senado Federal, a definição de Plano Plurianual (PPA) é a seguinte:

“O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos.” (Portal Orçamento, 2012)

Dessa forma, para que Programa receba dotação orçamentária, para ser executado, é necessário estar compatível com os objetivos e metas traçados pelo Governo Federal no Plano Plurianual vigente. Entendendo isso, vamos observar como o Programa Bolsa Família está inserido no Plano plurianual do governo Dilma de 2012 até 2015.

1.1. O Programa Bolsa Família e o Plano Plurianual 2012 – 2015

Desde 2012 trabalhar com a garantia dos direitos humanos e a redução das desigualdades sociais, regionais, étnicas e de gênero constituem a agenda de prioridades e metas do Governo Federal entre 2012 e 2015, como disposto no Plano Plurianual.

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; (Silva, Portal da Câmara dos deputados, 2012)

Com isso, podemos observar que o desenvolvimento social do país é uma diretriz do governo federal nesse Plano Plurianual (PPA). Nos anexos do PPA 2012-2015, denominado Plano Mais Brasil, encontram-se os objetivos relacionados ao Programa Bolsa Família, dentre eles, dois tem relação direta com os indicadores globais. Principalmente o indicador de pobreza, que é usado como parâmetro para medir a percentagem da população que vive com menos de 2,5 dólares por dia. Além disso, outro objetivo do Plano Mais Brasil é a redução das desigualdades sociais e uma melhor distribuição da renda nacional, esses fenômenos são verificados a partir do Índice de Gini, que é o indicador global utilizado para aferir desigualdade social.

“Objetivo: 0374 – Reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, para a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza.

Objetivo: 0376 – Localizar e caracterizar famílias consideradas como público alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados à população de baixa renda, e realizar a gestão e manutenção de suas informações socioeconômicas, por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias, instrumentos e sistemas de informação com o objetivo de subsidiar o planejamento e implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social”. (Silva, Portal da Câmara dos deputados, 2012)

É nesse contexto de reduzir desigualdades, que, é influenciado principalmente pelo índice de Gini, bem como de romper com o ciclo intergeracional de pobreza, que é influenciado principalmente pelo indicador global de pobreza, que se insere o Programa Bolsa Família como prioridade do Governo Federal no período de 2012 até 2015. Com isso, podemos ver que os indicadores globais continuam influenciando a aplicação do Programa Bolsa Família mesmo depois de oito anos que ele foi implementado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Não por acaso, a preocupação do Brasil com o desenvolvimento social surge em um contexto mundial em que ser desenvolvido significava muito mais do que apenas ter uma boa economia. Economicamente forte, em meados dos anos oitenta, o Brasil ainda era considerado um país sub-desenvolvido, devido à baixa qualidade de vida da população e à alta diferença de renda entre os estratos sociais. Combater essa imagem de país desigual no cenário internacional virou um dos principais objetivos do governo brasileiro depois da consolidação do Plano Real.

É possível observar portanto, que a preocupação com a redução da pobreza e da desigualdade social vai além do Programa Bolsa Família, na verdade, desenvolver socialmente o Brasil é um objetivo do Governo Federal como um todo. Além disso, é possível observar que as políticas nacionais voltadas para a redução das desigualdades sociais se transformaram em uma Política de Estado. Sendo assim, independentemente do governo vigente no

Estado brasileiro, combater as desigualdades sociais será ainda um objetivo. Por isso, vemos que o Programa Bolsa Família está entre as prioridades do Governo desde o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Então, pensando a política pública como um conjunto, os indicadores internacionais influenciam não apenas na sua criação como também influenciam posteriormente na forma como essa política pública será executada.

2. Os indicadores globais e o Programa Bolsa Família (Conceitos e condicionalidades)

Para entendermos um pouco mais a fundo a relação entre os indicadores globais e o Programa Bolsa família, vamos dividir os estudos em duas etapas. Nas duas ocasiões estaremos falando da época em que a lei foi criada, ou seja, 2004. Porém, enquanto uma visa a entender como que os indicadores globais influenciam no conceito e na delimitação do público beneficiário, a outra visa a observar como que os indicadores influenciam na manutenção ou não do benefício pelo beneficiário.

2.1. Os indicadores globais de pobreza e extrema pobreza e os conceitos utilizados pela Lei do Programa Bolsa Família

A principal influência dos indicadores globais na construção de uma política pública nacional está na criação de conceitos. Analisando a lei do Bolsa Família, Lei 10.386/2004, observamos que a primeira correlação direta entre os indicadores de pobreza e extrema pobreza ocorre na definição das famílias beneficiárias do programa.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

Pode ser observado inclusive que no corpo da Lei os termos utilizados são os mesmos que os instituídos pelo Banco Mundial. Então, a base de trabalho do Programa Bolsa Família são as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, por extrema pobreza entende-se a família que vive com um dólar e 25 centavos por dia ou menos.

A partir dessa observação podemos concluir que em termos de indicadores globais o indicador de extrema pobreza é essencial para a construção do Programa enquanto política pública.

No inciso IV desse mesmo artigo da Lei 10.836/2004, temos mais uma vez o destaque dado a superação da extrema pobreza enquanto objetivo geral do programa. Entretanto, dessa vez, o benefício está vinculado a existência de crianças ou adolescentes na família, isso para evitar que esses precisem parar de estudar para trabalhar e sustentar suas famílias.

“Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita”. (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

Dessa forma, com apenas um programa o Governo Federal consegue combater em duas frentes, a primeira é diminuir a desigualdade entre os estratos sociais, com o programa de transferência de renda, e a segunda é trabalhar para romper com o caráter intergeracional da pobreza, característica do fenômeno pobreza no Brasil.

Essa ação do Governo Federal reflete a influência de mais um indicador global na formulação de nossas políticas públicas, qual seja: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O cálculo do Índice de Desenvolvimento

Humano é baseado em três perspectivas distintas. A primeira é a perspectiva de renda per capita, a segunda é a perspectiva de saúde pública, medida em expectativa de vida, e a terceira diz respeito à educação, medida segundo dois parâmetros, quais sejam: quantidades de crianças e adolescentes matriculados nas escolas, segundo a idade correspondente para cada série, e quantidade de anos escolares, em média, da população. É visando elevar o índice de educação no Brasil que o programa Bolsa Família tem essa preocupação especial com as crianças e os adolescentes.

2.2. O Índice de Desenvolvimento Humano e as condicionalidades do Bolsa Família

Além de influenciar na formulação dos conceitos para que fosse possível definir qual seria o grupo beneficiário do programa, os indicadores internacionais também influenciam na manutenção desses benefícios pelos beneficiários. Nesse sentido, estaremos analisando qual é a influencias dos indicadores globais, com o foco no Índice de Desenvolvimento Humano, para definição dos parâmetros de condicionalidade do Programa Bolsa Família.

Como já foi dito anteriormente, apesar de focar na redistribuição de renda e na assistência social para sanar as necessidades básicas das camadas mais pobres do país, o Programa Bolsa Família é uma política pública múltipla. Nesse sentido, o programa tem por objetivo combater o subdesenvolvimento social em suas diversas facetas, por exemplo, aumentar os baixos níveis de escolaridade, melhorar o acesso a saúde pública, bem como trabalhar com o rompimento da intergeracionalidade da pobreza, tudo isso, além de lutar contra a desigualdade social em si.

Cada um desses pontos expostos correspondem a um aspecto abstrato da sociedade que é contabilizado e aferido por um indicado global. As questões relacionadas a saúde pública e educação sofrem influencia direta do IDH, as questões relacionadas a superação das desigualdades sociais são influenciadas pelo índice de Gini, por fim, as questões relacionadas com a erradicação da pobreza se relacionam com os indicadores de pobreza e extrema pobreza.

Desse hall, são principalmente as questões relativas a educação que geram uma condicionalidade respectiva na Lei 10.836/2004. Então, temos que as condicionalidades do Programa Bolsa Família visam à erradicação da pobreza, combatendo seu caráter intergeracional, bem como, ao aumento do nível de escolaridade da população brasileira. Sendo assim, de uma forma geral, essas condicionalidades de permanência no programa tem por objetivo a melhoria da situação brasileira em relação aos indicadores globais.

“Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. (Silva, Lei 10.836/2004, 2004)

Conclusão

Diante do exposto podemos observar que os indicadores globais exercem alguma influência nas políticas públicas nacionais. Depois de contextualizar conceitos como governança global e transnacionalização destacaram-se os papéis dos indicadores globais na execução desses novos mecanismos políticos da contemporaneidade.

Adiante, escolheu-se um caso específico para estudar qual seria a relação desses indicadores com as políticas públicas nacionais. Para realizar o estudo de caso os indicadores de pobreza e extrema pobreza e o Programa Bolsa Família foram escolhidos. Então, viu-se a necessidade de entender um pouco mais profundamente o arcabouço institucional do Bolsa Família e como ele se localiza nas metas e prioridades do Governo Federal.

Fez-se então as considerações necessárias para que se compreende-se as peculiaridades do Programa Bolsa Família e dessa forma fosse possível observar pontos de influência entre os indicadores globais e a política pública.

Por fim, observou-se no trabalho, que as influências diretas dos indicadores globais, principalmente, o de pobreza e extrema pobreza não são frequentes. No lugar disso, observam-se algumas influências diretas de diversos indicadores e um número ainda maior de influências indiretas desses indicadores na formulação das políticas públicas.

Com esse trabalho foi possível verificar como que indicadores criados sem necessariamente levarem em conta a nossa realidade são capazes de influenciar a construção das nossas políticas públicas. Dessa forma, muitas vezes os nossos gestores ficam preocupados em elevar a posição do Brasil nos indicadores globais, mas acabam por esquecer-se de avaliar a nossa realidade para construir uma política pública.

Bibliografia

- Brunkhorst, H. (2011). Alguns Problemas Conceituais e Estruturais do Cosmopolitismo Global. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 7-38.
- Donadelli, F. M. (2011). *As regulamentações privadas no contexto da governança global*. Acesso em 30 de setembro de 2014, disponível em http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200013&script=sci_arttext
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Januzzi, P. d. (2012). *Indicadores Sociais e avaliação de Políticas Públicas*. Acesso em 28 de novembro de 2014, disponível em <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>
- Marie, L. D., & Kerstin, A. S. (2006). *Transnational Governance Institutional Dynamics of Regulation*. New York: Cambridge University.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (s.d.). Acesso em 10 de novembro de 2014, disponível em MDS: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- Monteiro, L. (2001). A internet como meio de comunicação: possibilidades e limitações. (pp. 12-35). Campo Grande : Mato Grosso do Sul.
- Mundial, B. (2014). *The world Bank* . Acesso em 07 de outubro de 2014, disponível em The world Bank: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>
- Neto, J. A., & Tasinafo, C. R. (2007). *História Geral e do Brasil*. São Paulo: Harbra.
- Portal Orçamento. (2012). Acesso em 8 de Dezembro de 2014, disponível em Senado Federal: <http://www12.senado.leg.br/orcamento/ppa>
- Santana, J. Á. (5 de novembro de 2007). A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- Silva, L. I. (9 de Janeiro de 2004). Lei 10.836/2004.
- Silva, L. I. (18 de janeiro de 2012). *Portal da Câmara dos deputados*. Acesso em 28 de novembro de 2014, disponível em Camara dos deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa>
- Soares, S., Souza, P. F., Osório, R. G., & Silveira, F. G. (2010). Os impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: J. A. Castro, & L. Modesto, *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (pp. 7-52). Brasília: IPEA.
- Soligro, V. (2012). Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. *Estudos de Avaliação Educacional*, 12-25.

Tavares, P. A., Pazello, E. T., Fernandes, R., & Camelo, R. d. (2009). Uma avaliação do programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. *Pesquisa e Planejamento Economico*, 25-57.